IX kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Ustawodawczej**
(nr 76)
z dnia 30 sierpnia 2023 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 76)

30 sierpnia 2023 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Arkadiusza Myrchy (KO),** przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– zaopiniowanie dla marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt: SK 53/21, SK 17/22, SK 27/22, SK 64/22, SK 39/22, SK 10/23;

– rozpatrzenie projektu sprawozdania Komisji z działalności w IX kadencji Sejmu.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Zbigniew Gromek** – naczelnik Wydziału Analiz Konstytucyjnych w Biurze Analiz Sejmowych; **Marzena Laskowska, Tomasz Esmund, Bartłomiej Oszkinis** – eksperci ds. legislacji z BAS oraz **Marcin Wójcik** i **Magdalena Żychlińska** – z sekretariatu Komisji w BAS.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Otwieram kolejne posiedzenie Komisji Ustawodawczej.

Witam panie poseł i panów posłów. Witam pracowników Kancelarii Sejmu. Witam wszystkie osoby obserwujące nasze posiedzenie.

Zgodnie z listą obecności mamy kworum. Oznacza to, że Komisja jest zdolna do podejmowania uchwał.

Porządek dzisiejszego posiedzenia został państwu doręczony. Obejmuje on zaopiniowanie dla marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt: SK 53/21, SK 17/22, SK 27/22, SK 64/22, SK39/22, SK 10/23, a ponadto rozpatrzenie projektu sprawozdania Komisji z działalności w IX kadencji Sejmu.

Jeszcze jedna kwestia. Mamy do nadrobienia przyjęcie protokołów naszych posiedzeń nr 1–75. Nie przyjmowaliśmy w sposób formalny tych protokołów na bieżąco, na kolejnych posiedzeniach. Nad tym się oczywiście nie głosuje, więc jeżeli nie będzie z państwa strony uwag do protokołów, uznamy je za przyjęte. Nie ma uwag. Protokoły nr 1–75 uważam za przyjęte.

Przechodząc do realizacji zasadniczego punktu naszego porządku dziennego, zasygnalizuję, że zmieniamy kolejność rozpatrywania tych spraw ze względu na inne obowiązki naszych ekspertów. W pierwszej kolejności przedstawimy trzy sprawy, które są przedstawione jako nr 4–6. Zaczniemy od sprawy SK 64/22, następnie SK 39/22 i SK 10/23. Po tych trzech sprawach wrócimy do spraw wymienionych na początku. Jeżeli nie ma uwag, to tę sprawę też uważam za załatwioną.

Przechodzimy do omówienia pierwszej sprawy o sygn. SK 64/22. Projekt stanowiska przedstawia pani mecenas Marzena Laskowska, bardzo proszę.

Ekspert ds. legislacji z Biura Analiz Sejmowych Marzena Laskowska:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, w sprawie o sygn. akt SK 64/22 zakwestionowane zostały dwa, ujęte związkowo, przepisy.

Pierwszy to art. 124 Kodeksu postępowania karnego, który brzmi: „Termin jest zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało nadane w placówce podmiotu zajmującego się doręczaniem korespondencji na terenie Unii Europejskiej, w polskim urzędzie konsularnym lub złożone przez żołnierza, z wyjątkiem żołnierza pełniącego tery-

torialną służbę wojskową dyspozycyjnie, w dowództwie jednostki wojskowej albo przez osobę pozbawioną wolności w administracji odpowiedniego zakładu, a przez członka załogi polskiego statku morskiego – kapitanowi statku".

Ujęty związkowo przepis to art. 101 § 2 Kodeksu karnego, który stanowi: „Karalność przestępstwa ściganego z oskarżenia prywatnego ustaje z upływem roku od czasu, gdy pokrzywdzony dowiedział się o osobie sprawcy przestępstwa, nie później jednak niż z upływem 3 lat od czasu jego popełnienia".

Te dwa przepisy zakwestionowane zostały zakresowo, o czym powiem w dalszej części.

Skarga została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego: skarżący wystąpił z prywatnym aktem oskarżenia, podniósł zarzut popełnienia przestępstwa zniesławienia z art. 212 § 1 k.k. Sąd rejonowy stwierdził brak ziszczenia się znamion czynu zabronionego i umorzył postępowanie. To postanowienie zostało zaskarżone. Skarżący wniósł zażalenie i sąd okręgowy umorzył sprawę, jednak na podstawie innych przesłanek. Mianowicie uznał, że nastąpiło przedawnienie karalności zarzucanego przestępstwa.

Prywatny akt oskarżenia został wysłany pocztą w ostatnim dniu terminu karalności przestępstwa. Wobec przytoczonych przepisów skarżący sformułował zarzut naruszenia prawa do sądu, czyli art. 45 ust. 1 konstytucji, w związku z zasadą proporcjonalności, o której jest mowa w art. 31 konstytucji w zakresie, cytuję: „w jakim uzależnia zachowanie terminu do złożenia aktu oskarżenia od daty jego bezpośredniego wpływu do biura podawczego sądu, w przypadku gdy akt oskarżenia został nadany w placówce podmiotu zajmującego się doręczaniem korespondencji na terenie Unii Europejskiej".

Jakie zarzuty sformułował skarżący wobec tak ujętego przedmiotu kontroli? Przede wszystkim zwrócił uwagę na fakt, że w zależności od tego, czy osoba kierująca prywatny akt oskarżenia mieszka w siedzibie sądu właściwego do rozpoznania sprawy, czy też nie, to ma albo ułatwiony, albo ograniczony dostęp do sądu, dlatego że decydując się na wysłanie aktu oskarżenia pocztą, nie jest w stanie przewidzieć, w jakim terminie akt ten trafi do sądu i czy termin karalności zarzucanego przestępstwa zostanie dotrzymany.

Co więcej, sformułowano również zarzut naruszenia proporcjonalności z uwagi na koszty, które wiążą się z nadaniem przesyłki o charakterze poleconym, która byłaby łatwiejsza do udokumentowania, jeżeli chodzi o termin jej nadania. Zwrócona też została uwaga na inne okoliczności, które mogą ograniczać dostęp do sądu obok miejsca zamieszkania, takie jak na przykład niepełnosprawność oskarżyciela prywatnego.

Przygotowany przez BAS projekt zawiera propozycję sformułowania wniosku o umorzenie postępowania. W pierwszej kolejności wskazane są zastrzeżenia dotyczące przedmiotu kontroli. Przepis, który jest poddany ocenie trybunalskiej jako główny, czyli art. 124 k.p.k., nie został zastosowany w sprawie skarżącego. Jest to przepis, którego treść nie została wykorzystana do rozstrzygnięcia. Przeciwnie, sąd, który umorzył postępowanie ze względu na upływ terminu przedawnienia karalności czynu, zastrzegł, że w sprawie, w której zastosowanie znajduje termin o charakterze materialno-prawnym, wskazujący na długość okresu przedawnienia, nie może mieć zastosowania przepis o charakterze proceduralnym, jakim jest art. 124 k.p.k.

Oprócz art. 124 jako związkowy przedmiot kontroli wskazany był art. 101 § 2 k.k., jednak jego treść, przywołana przeze mnie i określająca długość terminu przedawnienia, sama w sobie nie budzi zastrzeżeń skarżącego. Natomiast pozostaje ambiwalentna z punktu widzenia sposobu wszczęcia postępowania, który przerwałby ten upływ termin przedawnienia, jak również nie określa skutków nadania prywatnego aktu oskarżenia drogą pocztową. W związku z tym treść zarzutów oraz przedmiot kontroli, gdyby ograniczyć go do art. 101 § 2 k.k., byłaby nieadekwatna.

Jako drugi aspekt i przesłankę umorzenia postępowania w projekcie wskazano, że skarżący w istocie kwestionuje sposób stosowania prawa przez sąd, a nie jego treść. Po pierwsze, norma, którą ujął w zakresie zaskarżenia, nie wynika bezpośrednio z brzmienia przepisów. Po drugie, nie odniósł się do szerszej praktyki sądowej, która dowodziłaby, że taka właśnie norma funkcjonuje w sposób trwały w obrocie prawnym.

W analizie przeprowadzonej przez Biuro Analiz Sejmowych wskazane są orzeczenia SN, w których przyjmuje on inną wykładnię Kodeksu postępowania karnego i Kodeksu karnego, gdzie wniesienie drogą pocztową aktu oskarżenia przerywa bieg przedawnienia

karalności czynu, co prowadzi do wniosku, że zastrzeżenia dotyczą sposobu stosowania prawa, a nie jego treści. I także jest przesłanką umorzenia postępowania.

Jednak ponieważ niekiedy w orzecznictwie TK przyjmuje się, że w sprawach skargowych istotny jest sposób stosowania prawa w danej incydentalnej sprawie i przesądza on o treści normatywnej, która może być poddana kontroli TK, a także obecna jest zasada *falsa demonstratio non nocet*, która pozwala TK na pewną modyfikację przedmiotu kontroli przez TK przez pryzmat intencji skarżącego, to w sprawie SK 64/22 przeprowadzona została analiza merytoryczna i sformułowany ewentualny wniosek na wypadek, gdyby TK nie podzielił wniosku o umorzenie postępowania. Analiza merytoryczna BAS zwieńczona jest wnioskiem o stwierdzenie zgodności z konstytucją tego przepisu.

Argumenty, które są przytoczone, sprowadzają się do dwóch najistotniejszych kwestii. Pierwsza jest taka, że osoba, która kieruje prywatny akt oskarżenia do sądu może szacować czas dostarczenia przesyłki. On nie wynika z k.p.k. ani z żadnych przepisów o randze ustawowej. Jest natomiast w obrocie prawnym rozporządzenie ministra administracji i cyfryzacji z 29 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków wykonywania usług powszechnych przez operatora wyznaczonego. Na podstawie zawartych tam przepisów każdy jest w stanie przewidzieć, jaki jest zakładany czas dostarczenia nie tylko przesyłki poleconej, ale także zwykłej.

Niezależnie od ewentualnych zastrzeżeń związanych z niedostatecznością gwarancji wynikających z tego rozporządzenia skarżący i tak nie mógłby osiągnąć zamierzonego celu, dlatego że prywatny akt oskarżenia wniósł w ostatnim dniu upływu terminu przedawnienia. Niezależnie od tego, na jak długi byłby szacowany przewidywany okres doręczenia, i tak nie byłby go w stanie dotrzymać.

Co więcej, w projekcie wskazujemy również na to, że osoba, która chce wnieść prywatny akt oskarżenia, nie stoi przed dylematem tylko, czy wnieść akt oskarżenia bezpośrednio do sądu, czy za pomocą poczty, co miałoby ją skazywać na pewien zakres niepewności co do dotrzymania terminu. Alternatywnym i ekwiwalentnym z punktu widzenia skutków wniesienia bezpośrednio do sądu prywatnego aktu oskarżenia jest złożenie skargi na policji. Innymi słowy, niezależnie od miejsca zamieszkania i bariery związanej z lokalizacją, każdy może wnieść sprawę także na policji, może także w formie ustnej, niesformalizowanej złożyć taką skargę. Policja, po zabezpieczeniu dowodów, przekazuje ją do właściwego sądu. Moment wniesienia sprawy na policję jest tym, który przerywa bieg terminu przedawnienia karalności czynu i jest terminem wszczęcia postępowania.

To prowadzi do wniosku o zgodności kwestionowanych przepisów z normami konstytucyjnymi. Dziękuję.

Jeżeli nie będzie dalszych pytań, to ja w zasadzie wyczerpałam swoje omówienie. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo.

Otwieram dyskusję.

Czy są pytania lub uwagi? Nie ma. Jeżeli nie ma uwag i pytań, to przystępujemy do głosowania.

Kto jest za pozytywnym zaopiniowaniem przedstawionego stanowiska w sprawie SK 64/22? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu?

Głosowało 14 posłów. Za głosowało 14 członków Komisji, zatem projekt stanowiska został zaopiniowany pozytywnie.

Przechodzimy do sprawy SK 39/22. Projekt stanowiska również przedstawia pani mecenas Marzena Laskowska, bardzo proszę.

Ekspert z BAS Marzena Laskowska:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. SK 39/22 także została zainicjowana skargą konstytucyjną.

Przedmiotem kontroli jest art. 224b pkt 1 i 2 Kodeksu karnego. Skarżący zakwestionował przepis, który określa skutki prawne skazania za przestępstwo podniesienia fałszywego alarmu, które określone zostały następująco, cytuję: „W razie skazania za przestępstwo określone w art. 224a k.k. sąd orzeka:

1) nawiązkę na rzecz Skarbu Państwa w wysokości co najmniej 10 tys. zł oraz

2) świadczenie pieniężne wymienione w art. 39 pkt 7 w wysokości co najmniej 10 tys. zł".

Zdaniem skarżącego kumulatywne i bezwarunkowe ustalenie należności finansowych w przypadku skazania za przestępstwo podniesienia fałszywego alarmu – w sprawie chodziło o powiadomienie o nieistniejącym zagrożeniu, czyli zamiarze wysadzenia centrum handlowego… Kumulatywne skazanie na świadczenia, łącznie określone na sumę 20 tys. zł, prowadzi do nadmiernej ingerencji w prawo własności skarżącego ze względu na nieproporcjonalność stosowanej dolegliwości. Ingerują też w prawo do sprawiedliwego wyroku, bowiem kwoty określone na tak wysokim poziomie – 10 tys. nawiązki i 10 tys. świadczenia pieniężnego – pozbawiają sąd możliwości zindywidualizowania orzekanej dolegliwości. Zindywidualizowania, czyli dostosowania jej do sytuacji i możliwości skazanego, a także okoliczności czynu.

W tej sprawie projekt przygotowany przez BAS zwieńczony jest wnioskiem o umorzenie postępowania ze względu na dwie zasadnicze okoliczności. Po pierwsze, na to, że skarga nie ma subsydiarnego charakteru, po drugie, nie nastąpiło wyczerpanie toku instancyjnego. W sprawie istotne jest to, że skarżący zdecydował się na wyrok, który zapadł w trybie konsensualnym. Znaczy to, że podejrzany jeszcze na etapie postępowania przygotowawczego zaproponował oskarżycielowi publicznemu wymierzenie kary, która poza karą pozbawienia wolności, regulowaną w innym przepisie, obejmowała także nawiązkę i świadczenie pieniężne, każde w wysokości 10 tys. zł.

Fakt wystąpienia ze strony oskarżonego z taką propozycją, zaakceptowanej przez prokuratora, a następnie orzeczonej przez sąd, powoduje, że kwestionowanie wysokości dolegliwości zastosowanego środka karnego w postępowaniu skargowym przez TK nie może być uznane za subsydiarne. Innymi słowy, skarżący nie podjął żadnych środków prawnych, żeby sprzeciwić się wysokości orzeczonej kary, bowiem sam ją zaproponował. Decyzja procesowa o tym, że postępowanie będzie się toczyło w trybie konsensualnym, spowodowała dalszą konsekwencję w postaci ograniczenia zarzutów, jakie mogą być podnoszone i jakie są dopuszczalne w postępowaniu zażaleniowym, czyli w apelacji. Skarżący wystąpił z apelacją od wyroku i próbował zakwestionować wysokość orzeczonych wobec niego środków karnych, jednak sąd drugiej instancji uznał to za niedopuszczalne i odrzucił apelację.

Jak wspomniałam, decyzja procesowa o tym, żeby wyrok zapadł na posiedzeniu bez rozprawy, wskutek porozumienia zawartego wcześniej z prokuratorem, uniemożliwia kwestionowanie zasądzonych środków karnych, które były objęte porozumieniem między oskarżonym a oskarżycielem. To przyczyniło się do odrzucenia apelacji i jednocześnie przesądziło o tym, że w tej sprawie nie można mówić o wyczerpaniu środków prawnych, normalnej drogi w sprawie skarżącego, co jest przesłanką umorzenia postępowania w sprawie.

Jeżeli będą pytania, to oczywiście pozostaję do dyspozycji. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo.

Bardzo proszę, panie przewodniczący

Poseł Piotr Benedykt Zientarski (KO):

Dziękuję. Pani mówiła o odrzuceniu apelacji czy o oddaleniu apelacji? Jeśli było odrzucenie, to mam pytanie, czy było zażalenie na odrzucenie apelacji?

Ekspert z BAS Marzena Laskowska:

Nastąpiło odrzucenie apelacji.

Sprawa jest kontrowersyjna w doktrynie, dlatego że część przedstawicieli przyjmuje, że niedopuszczalność zarzutów, o jakich expresis verbis mówi Kodeks postępowania karnego, nie powinna prowadzić do odrzucenia ze względu na niedopuszczalność, tylko oddalenia. Jest spór w doktrynie. Ani Sejm, ani TK nie mogą tego oceniać.

Gdybyśmy mieli wniknąć w głębszy poziom analizy, to moglibyśmy powiedzieć, że skoro apelacja była niedopuszczalna, to skarżący w ogóle uchybił terminowi na wnie-

sienie skargi konstytucyjnej, bo powinien był ją liczyć już od wyroku sądu I instancji, ze względu na to, że wyczerpał całą ścieżkę procesową.

Nie wniósł środków nadzwyczajnych i wydaje mi się, że nie wniósł zażalenia. Musiałabym sprawdzić w dokumentach.

Proszę o chwilkę.

Poseł Piotr Benedykt Zientarski (KO):

Pytam z ciekawości, bo jest to później kwestia argumentów przy rozpoznaniu zażalenia. Sprawa rzeczywiście jest kontrowersyjna i niejednoznaczna. Problem jest dość ciekawy.

Ekspert z BAS Marzena Laskowska:

Odpowiadając na pytanie: Pełnomocnik skarżącego wniósł apelację. Sąd rejonowy odmówił przyjęcia apelacji. Skarżący wystąpił z zażaleniem. Sąd okręgowy utrzymał w mocy zaskarżone zarządzenie sądu rejonowego o odmowie przyjęcia apelacji.

Poseł Piotr Benedykt Zientarski (KO):

Wszystko jasne. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo.

Czy są jeszcze pytania? Jeżeli nie, to przystępujemy do głosowania.

Kto jest za pozytywnym zaopiniowaniem projektu stanowiska w sprawie SK 39/22? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu?

Proszę o wyświetlenie. Głosowało 17 członków Komisji. Za – 17, nikt nie był przeciw, nikt się nie wstrzymał. Stwierdzam, że projekt stanowiska został zaopiniowany pozytywnie.

Przechodzimy do sprawy SK 10/23. Projekt przedstawi pani Marzena Laskowska, bardzo proszę.

Ekspert z BAS Marzena Laskowska:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, w sprawie o sygn. SK 10/23 również pada propozycja wystąpienia przez Sejm z wnioskiem o umorzenie postępowania.

W sprawie tej zakwestionowane zostały trzy, ujęte związkowo, przepisy Kodeksu postępowania cywilnego. Chodzi o art. 398^{22} § 1, art. 767^{4} § 1 i art. 13 § 2 k.p.c.

Stanowią one odpowiednio, cytuję, art. 398^{22} § 1: „Na orzeczenie referendarza sądowego służy skarga w przypadkach, w których na postanowienie sądu służyłoby zażalenie". Z kolei przepisy art. 767^{4} § 1 stanowią: „Zażalenie na postanowienie sądu przysługuje w wypadkach wskazanych w ustawie" oraz art. 13 § 2: „Przepisy o procesie stosuje się odpowiednio do innych rodzajów postępowań unormowanych w niniejszym kodeksie, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej".

Stan faktyczny, na tle którego została wniesiona skarga konstytucyjna, kształtował się następująco: Skarżący wystąpił ze skargą na czynności komornika sądowego. Chodziło o dwie czynności, tj. zajęcie wierzytelności oraz zarządzenie sprzedaży udziałów w spółce. Referendarz sądowy oddalił skargę na czynności komornika sądowego. To postanowienie referendarza sądowego ma charakter ostateczny i niezaskarżalny.

Skarżący z uwagi na świadomość istnienia warunku formalnego wystąpienia ze skargą konstytucyjną do TK – warunku formalnego polegającego na konieczności wyczerpania drogi prawnej i konieczności spełnienia przesłanki aktualności naruszenia konstytucyjnych praw i wolności – złożył wniosek o sporządzenie uzasadnienia tego orzeczenia referendarza sądowego, oddalającego skargę na czynności komornika sądowego. Wskutek tego działania referendarz sądowy odmówił sporządzenia uzasadnienia, wskazując na to, że takie uzasadnienie byłoby konieczne do sporządzenia w sytuacji, gdyby istniała możliwość zażalenia postanowienia. Z uwagi na ostateczność rozstrzygnięcia referendarza sądowego nie musi on sporządzać uzasadnienia.

Skarżący sformułował zarzuty naruszenia prawa do sądu, odwołując się do orzecznictwa TK, w którym jednoznacznie przesądzono, że referendarz sądowy nie jest sądem. Zakwestionował także naruszenie art. 78 konstytucji, podnosząc, że prawo do zaskarżenia decyzji wydanej w I instancji uległo naruszeniu, ponieważ nie mógł zaskarżyć tego postanowienia referendarza sądowego. W tym przypadku wniosek o umorzenie opiera

się na braku istnienia w sprawie rozstrzygnięcia o braku prawa do zaskarżenia postanowienia referendarza sądowego. Innymi słowy, odmowa uzasadnienia postanowienia o oddaleniu skargi na czynności komornika sądowego nie jest rozstrzygnięciem o braku prawa do zaskarżenia postanowienia referendarza sądowego.

Taka jest sekwencja działań. Jeżeli ktoś chce zaskarżyć orzeczenie, to występuje z wnioskiem o uzasadnienie orzeczenia. Jednak w przypadku skargi na postanowienie referendarza sądowego to nie jest warunek, od którego wniesienie skargi jest uzależnione formalnie. Chociaż postanowienie referendarza sądowego odnosi się do kwestii uprawnienia do wniesienia skargi, to jednak o tym nie rozstrzyga. Rozstrzyga tylko o braku prawa do żądania uzasadnienia postanowienia.

W przygotowanym przez BAS projekcie przywołane jest bogate orzecznictwo TK, w którym tego typu przypadki wielokrotnie już były oceniane i jest utrwalona linia orzecznicza, która mówi o tym, że nawet jeśli przepis jednoznacznie przesądza o braku możliwości wniesienia środka odwoławczego, to on musi zostać wniesiony właśnie po to, żeby istniało rozstrzygnięcie na bazie przepisu, który takiej drogi prawnej jednostkę pozbawia. Stąd wniosek o umorzenie postępowania zaproponowany w projekcie. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo.

Otwieram dyskusję. Nie ma pytań. Przystępujemy do głosowania.

Kto jest za pozytywnym zaopiniowaniem projektu stanowiska w sprawie SK 10/23? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu?

Głosowało 15 posłów. Za – 15, nikt nie był przeciw, nikt się nie wstrzymał. Stwierdzam, że projekt stanowiska został zaopiniowany pozytywnie.

Dziękujemy pani profesor za sprawne zreferowanie trzech spraw.

Kolejna sprawa ma sygn. SK 53/21. Projekt stanowiska przedstawia pan Bartłomiej Oszkinis, bardzo proszę.

Ekspert ds. legislacji z Biura Analiz Sejmowych Bartłomiej Oszkinis:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, w sprawie o sygn. akt SK 53/21 skarżący uczynił przedmiotem kontroli art. 22 ust. 1e pkt 3 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2014 r., w zakresie, w jakim w przypadku objęcia udziałów lub akcji w spółce albo wkładów w spółdzielni w zamian za wkład niepieniężny w innej postaci niż przedsiębiorstwo lub jego zorganizowana część zawęża prawo do ustalenia kosztu uzyskania przychodu wyłącznie do wydatków na nabycie składników już istniejących i w ten sposób pozbawia podatnika prawa do ustalenia kosztu uzyskania przychodu w wysokości wydatków na nabycie składników majątku, które powstają jednocześnie z ich nabyciem.

Skarga została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego. Skarżący jako jedyny wspólnik i właściciel wszystkich udziałów w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością podwyższył kapitał zakładowy spółki poprzez utworzenie nowych udziałów. Następnie udziały te objął, pokrywając je poprzez przeniesienie przysługujących mu wierzytelności z tytułu udzielonych pożyczek. Następnie w rozliczeniu podatkowym skarżący wskazał kwotę, za którą nabył owe udziały, a więc kwotę tychże pożyczek jako koszt uzyskania przychodu.

Jednakże organ podatkowy I instancji zakwestionował powyższe rozliczenie, argumentując, że kwota udzielonych pożyczek nie stanowi kosztu uzyskania przychodu w rozumieniu zaskarżonego przepisu. Stanowisko to zostało podtrzymane przez organ podatkowy II instancji. Orzeczenie zostało zaskarżone do wojewódzkiego sądu administracyjnego, który uznał stanowisko organów podatkowych za prawidłowe. Orzeczenie WSA zostało zaskarżone do NSA, w której to skardze zawarto wniosek o skierowanie zapytania prawnego do TK. Jednakże NSA uznał, iż w przedmiotowej sprawie nie doszło do naruszenia konstytucji. Uznał także, że stanowisko sądu I instancji było prawidłowe.

W związku z powyższym skarżący wniósł skargę konstytucyjną, zarzucając, po pierwsze, naruszenie zasady szczególnej określoności prawa daninowego, którą wywodzi z art. 84, w związku z art. 217 i art. 64 konstytucji; po drugie, zasady równej ochrony

własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 2, w związku z art. 32 ust. 1 i art. 84 konstytucji); po trzecie, naruszenie zasady proporcjonalności poprzez nadmierną ingerencję w prawa majątkowe podatnika. Tu jako podstawa wskazane zostały art. 2, art. 31 ust. 3, art. 84, art. 217 i art. 64 konstytucji.

Uzasadniając swoje zarzuty, skarżący wskazał, iż po pierwsze zaskarżony przepis został sformułowany w sposób „zwodniczy", albowiem prawodawca nie wprowadził definicji legalnej pojęcia „nabycie", natomiast w zaskarżonym przepisie „ukrył" znaczenie tego pojęcia, które odbiega od jego językowego i systemowego rozumienia. W zakresie zarzutu dotyczącego naruszenia zasady równej ochrony własności wskazał, iż inaczej traktowane są osoby, które nabyły prawo, na przykład wierzytelność, w sposób pierwotny, albowiem one nie mogą dokonać odliczenia od podatku, natomiast osoby, które nabyły prawo w sposób następczy, mogą takiego odliczenia dokonać. W zakresie naruszenia zasady proporcjonalności wskazał, iż skarżony przepis prowadzi do opodatkowania zbliżonego do konfiskaty mienia, albowiem wyłączenie możliwości odliczenia kosztów uzyskania przychodu prowadzi de facto do opodatkowania nie dochodu, ale przychodu właśnie.

W ocenie BAS skarga nie podlega merytorycznemu rozpoznaniu ze względu na brak spełnienia wymogów formalnych, za czym przemawiają trzy zasadnicze argumenty. Po pierwsze, w analizowanej sprawie brak jest związku treściowego między zaskarżonymi regulacjami a zawartym w skardze zarzutem. Skarżący domaga się wydania wyroku zakresowego, wskazując, iż kwestionowana regulacja uniemożliwia dokonanie odliczeń na gruncie prawa podatkowego w przypadku nabycia konstytutywnego inaczej niż w przypadku nabycia translatywnego. Jednakże analiza zapadłych orzeczeń wskazuje, że przyczyną wydania decyzji niekorzystnych dla skarżącego nie był fakt tego, że nabył on wierzytelności w sposób konstytutywny, ale to, iż zarówno organy podatkowe, jak i sądy administracyjne uznały, iż nie poniósł on faktycznie kosztów, które chciałby odliczyć. W związku z tym, nawet gdyby zapadło orzeczenie uwzględniające wniosek zawarty w skardze, to nie miałoby żadnego wpływu na sytuację prawną skarżącego.

Analiza przedmiotowej skargi prowadzi do wniosku, że w rzeczywistości jest ona skargą na akt stosowania prawa, a nie na akt prawodawczy, na ustawę, albowiem w zakresie problemu podnoszonego przez skarżącego w czasie, gdy skarga została sformułowana, istniała rozbieżność w orzecznictwie sądów administracyjnych. Część składów przyjmowała interpretację zaskarżonego przepisu, wskazaną przez skarżącego jako prawidłowa. Natomiast część składów przyjmowała taką interpretację, jaką w sprawie przyjęły WSA i NSA. Z utrwalonego orzecznictwa TK wynika, że norma w kształcie nadanym przez orzecznictwo sądowe może być przedmiotem kontroli, ale wymagana jest wtedy trwała i jednolita linia orzecznicza, której w tym przypadku nie było.

Zauważyć należy, iż z uwagi na fakt, że konstytucja wyraźnie wskazuje na konieczność ponoszenia ciężarów publicznych na rzecz państwa, prawodawcy przysługuje w zakresie kreowania prawa daninowego istotna swoboda. W związku z tym, aby móc mówić o naruszenia praw lub wolności konstytucyjnie chronionych w tym zakresie, konieczne jest uprawdopodobnienie, iż prawodawca wykroczył poza zakres przyznanej mu swobody działania, naruszając istotę jakiegoś prawa lub wolności konstytucyjnej. Skarga wniesiona przez skarżącego nie zawiera uzasadnienia pozwalającego na sformułowanie wniosku uprawdopodobniającego zaistnienie naruszenia.

W konsekwencji w przedłożonym projekcie BAS zawarło wniosek o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W razie pytań pozostaję do dyspozycji. Tymczasem dziękuję.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo.

Czy są pytania do omówionej sprawy? Jeżeli nie, to przystępujemy do głosowania.

Kto jest za pozytywnym zaopiniowaniem projektu stanowiska w sprawie SK 53/21? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu?

Głosowało 13 członków Komisji. Wszyscy głosowali za. Stwierdzam, że projekt stanowiska został zaopiniowany pozytywnie.

Przechodzimy do sprawy SK 17/22. Sejm będzie reprezentowany przez panią przewodniczącą Barbarę Bartuś. Projekt stanowiska również przedstawia pan mecenas Bartłomiej Oszkinis, bardzo proszę.

Ekspert z BAS Bartłomiej Oszkinis:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, w sprawie o sygn. SK 17/22 przedmiotem kontroli uczyniono art. 116 § 1 i 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, w związku z art. 17 ust. 5 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych w zakresie, w jakim ustanawia odpowiedzialność osoby trzeciej – członka zarządu – za podatek dochodowy od osób prawnych od dochodu, który został przez podatnika wypracowany w czasie, gdy członek zarządu nie pełnił jeszcze funkcji w zarządzie spółki.

Jako wzorce kontroli skarżący wskazał art. 64, mówiący o ochronie prawa do własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia, jak też, związkowo, art. 31 ust. 3 konstytucji, zawierający klauzulę limitacyjną w zakresie ograniczania praw i wolności.

Skarga została wniesiona na tle stanu faktycznego, w którym skarżący pełnił w latach 2010–2015 funkcję wiceprezesa zarządu spółki z o.o., która posiadała zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie jednej ze specjalnych stref ekonomicznych. W związku z tym korzystała ze zwolnienia od podatku dochodowego od osób prawnych. W 2013 r. decyzją ministra gospodarki zezwolenie to zostało cofnięte. W związku z tym organ podatkowy, naliczając zobowiązanie podatkowe spółki, uwzględnił także dochód, w zakresie którego utraciła ona prawo do zwolnienia. Dochód ten został osiągnięty w latach 2005–2010, zanim skarżący objął funkcję w zarządzie.

W związku z brakiem uiszczenia należności podatkowych organ podatkowy I instancji orzekł o solidarnej odpowiedzialności skarżącego, jako byłego wiceprezesa spółki, która wtedy znajdowała się już w stanie likwidacji, za owe należności. Decyzja ta została zaskarżona, organ II instancji utrzymał ją w mocy. Orzeczenie organów administracji podatkowej zostało zaskarżone do WSK, który wniesioną skargę oddalił. Orzeczenie WSK zostało zaskarżone skargą do NSA, który podtrzymał decyzję sądu I instancji.

W ocenie skarżącego wywodzona z zakwestionowanych przepisów norma, która wiąże odpowiedzialność członka zarządu z terminem powstania zobowiązania podatkowego, a nie z czasem, w którym wypracowany został dochód podlegający opodatkowaniu – narusza prawo do ochrony jego praw majątkowych. Podniósł on, że po pierwsze, regulacja ta pozwala na sukcesywne poszukiwanie kolejnych dłużników, aż do momentu zaspokojenia należności publicznoprawnej, co stanowi wypaczenie prawa zawartego w art. 64 konstytucji. Po drugie, w sposób nieuprawniony wiąże obowiązek ososby fizycznej, członka zarządu, z momentem, w którym funkcję tę pełnił, nie zaś z momentem, w którym wypracowany został podlegający opodatkowaniu dochód.

W ocenie BAS skarga nie podlega merytorycznemu rozpoznaniu z uwagi na brak spełnienia przesłanek formalnych. Przemawiają za tym cztery zasadnicze argumenty.

Po pierwsze, wskazać należy, że o powstaniu zobowiązania podatkowego spółki w związku z cofnięciem zwolnienia podatkowego przesądzał przede wszystkim art. 17 ust. 6 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych. Tymczasem przepis ten nie został przez skarżącego wskazany ani w petitum, ani w uzasadnieniu skargi. W związku z tym należy uznać, że nie została zakwestionowana jego zgodność z konstytucją. Natomiast w związku z tym brakiem norma rekonstruowana z przepisów wskazanych przez skarżącego nie wpływała na jego sytuację prawną w określonym w skardze zakresie, co stanowi brak przesłanki wskazanej w art. 79 ust. 1 konstytucji.

Po drugie, analiza dokumentów sprawy wskazuje, iż w gruncie rzeczy wniesiona skarga konstytucyjna jest próbą sanowania zaniedbań, których skarżący dopuścił się w toku postępowania podatkowego. Mógł on bowiem próbować uwolnić się od tego zobowiązania podatkowego poprzez wskazanie, iż wniosek o ogłoszenie upadłości spółki nie został zgłoszony w terminie bez jego winy. Jednakże na tę okoliczność się nie powołał, co wytknął NSA, rozpatrując skargę kasacyjną.

Tymczasem w utrwalonym orzecznictwie TK skarga konstytucyjna nie może być środkiem służącym korygowaniu zaniedbań popełnionych przez skarżącego w postępo-

waniach poprzedzających wniesienie skargi. Skarżący musi wykazać się przynajmniej minimalną dbałością o swoje prawa, co w przedmiotowej sprawie nie miało miejsca.

Po trzecie, analiza skargi prowadzi do wniosku, że w istocie rzeczy skarżący prowadzi polemikę z przyjętym przez ustawodawcę modelem odpowiedzialności członków zarządu spółki za jej zobowiązania podatkowe, kwestionując brak unormowań, które uważa za konieczne. To prowadzi do wniosku, że w istocie rzeczy mamy do czynienia ze skargą na zaniechanie ustawodawcze, które zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą TK nie podlega kognicji sądu konstytucyjnego.

Po czwarte, w związku z unormowaniem w konstytucji obowiązku ponoszenia świadczeń publicznych, w tym podatku, i wynikającą stąd znaczną swobodą prawodawcy w kształtowaniu prawa daninowego konieczne jest, żeby skarżący, który kwestionuje dane rozwiązania, wykazał, na czym polega w jego ocenie naruszenie przysługujących mu praw i wolności. Tymczasem skarżący ograniczył się jedynie do wskazania wzorców kontroli i ogólnego stwierdzenia, iż doszło do naruszenia jego praw. Nie wyczerpał więc przesłanki dostatecznego uzasadnienia skargi.

W konsekwencji w przedłożonym projekcie stanowiska Sejmu BAS zawarło wniosek o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Dziękuję.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo.

Pani przewodnicząca Barbara Bartuś, bardzo proszę.

Poseł Barbara Bartuś (PiS):

Dziękuję bardzo.

Panie mecenasie, to jest prawda, że na każdym etapie TK może umorzyć postępowanie. Prawdą jest też to, że widziałam w TK sprawę, w której wystarczyło, że w uzasadnieniu ostatniego wyroku było napisane, że ten przepis w tej sprawie ma być zastosowany. Nie mam przed sobą ostatniego orzeczenia sądu, w którym zostaje utrzymana odpowiedzialność skarżącego. Nie do końca potrafię się do tego odnieść.

Czytając to stanowisko, nie mam wątpliwości, że trudno uznać ten przepis, o którym mówimy, za niekonstytucyjny. Po to jest odpowiedzialność osób trzecich, że w momencie, kiedy od spółki nie można wyegzekwować zaległych podatków, decyzją urzędu skarbowego w tych konkretnych przypadkach jest odpowiedzialność. Pracując w ZUS, też stosowałam te przepisy. Przechodziłam całą ścieżkę z odwołaniami. Ten przepis został skonstruowany, po to żeby państwo mogło swoich należności dochodzić.

Mam tylko nieco wątpliwości co do uzasadnienia niedopuszczalności rozstrzygnięcia. W § 2 Ordynacji podatkowej jest wyraźnie zaznaczone, kiedy odpowiedzialność jest podnoszona. Tutaj jest kwestia podnoszenia, że on tego nie używał w trakcie odwołania. Podejrzewam, że taka była podstawa uchylenia jego odwołania. Gdzieś w wyroku ten przepis się pojawił, dlatego nie możemy twierdzić, że jest niedopuszczalne rozpatrzenie tej skargi, niedopuszczalne wniesienie.

Druga sprawa to uzasadnienie. Nie widzę do końca jego uzasadnienia, że jest ono słabe, ale już jesteśmy na tym etapie, że TK jednak się do nas zwrócił. Czy jeżeli wnosimy o umorzenie, bo zawsze możemy o to umorzenie wnosić…

Część merytoryczna pojawia się w części formalnej. Czy część merytoryczna nie powinna być przerzucona w stanowisku do drugiej części? Chodzi o to, że w przypadku jeżeli TK nie zgodzi się na umorzenie, będziemy wnosić, żeby ten przepis uznać za zgodny z konstytucją, bo to i to. W związku z tym mam pytanie do tego stanowiska – nie wiem czy do pana, czy do pana dyrektora – czy tak to nie powinno być?

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Bardzo proszę, oczywiście.

Naczelnik Wydziału Analiz Konstytucyjnych w Biurze Analiz Sejmowych Zbigniew Gromek:

Zanim głos zabierze pan Bartłomiej Oszkinis, dwa słowa wstępu.

Dla porządku: stanowisko zostało przygotowane przez panią Annę Michalak, która już z nami nie pracuje. Jesteśmy niejako w zastępstwie.

W tym projekcie został wskazany szereg elementów, które stanowią podstawę do umorzenia. Ten, o którym mówiła pani poseł, jest tylko jednym z kilku. Czy to brak uprawnienia, czy ten element, który związany jest z tym, czy jest to ostateczne rozstrzygnięcie czy nie. My podtrzymujemy jednak stanowisko o zasadności umorzenia postępowania.

Jeżeli chodzi o pisanie alternatywnych stanowisk, to posługujemy się tą konstrukcją, ale staramy się, żeby to było w wyjątkowych sytuacjach. Jeżeli dotyczy to zupełnie ocennych elementów, w przypadku których faktycznie na przykład stwierdzamy, że brak jest wystarczającego uzasadnienia. I tylko tyle.

Jeżeli mamy, tak jak w tej sprawie, kilka elementów, z których każdy mógłby samodzielnie stanowić podstawę umorzenia, to albo umarzamy i nic więcej, albo wskazujemy na rzecz merytorycznego rozstrzygnięcia na zgodność czy na niezgodność, ale nie umarzamy. Wtedy pojawia się taka wątpliwość, że nie do końca stanowisko Sejmu wyraża to, co chcemy. Z takich względów procesowych raczej staramy się unikać.

Zarazem jakby z dyskusji w trakcie posiedzenia Komisji wyszło, że widzimy podstawy umorzenia, ale z drugiej strony one są na tyle względne, ocenne i nie do końca silne, że również zasadne byłoby przedstawienie stanowiska na zgodność lub na niezgodność – też jesteśmy otwarci. Ale raczej przyjmujemy taką koncepcję, że jeżeli są podstawy do umorzenia, to umarzamy.

Oddaję głos koledze.

Ekspert z BAS Bartłomiej Oszkinis:

W zasadzie nie zostaje mi nic do dodania do tego, o czym mówił pan naczelnik.

Wypada jeszcze tylko podkreślić, że w prezentowanym stanowisku można wskazać cztery zasadnicze argumenty. Oprócz problematyki niewskazania art. 17 ust. 6 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz problemu niedostatecznego uzasadnienia, mamy próbę sanowania zaniechań poczynionych przez skarżącego w toku postępowania przed organami podatkowymi oraz sądami administracyjnymi, jak i fakt, że sposób sformułowania skargi wskazuje na to, iż polemizuje on z przyjętą konstrukcją prawną, czyli skarży zaniechanie ustawodawcze. W tej kwestii TK stoi na jednoznacznym stanowisku, że pozostaje to poza jego kognicją.

Dziękuję bardzo.

Poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Bardzo proszę, oczywiście.

Poseł Barbara Bartuś (PiS):

Czy to jest zaniechanie, czy pominięcie – to już na etapie rozpatrywania sprawy. Zatem nie ze względów formalnych na umorzenie.

My wnosimy w tym stanowisku ze względów formalnych na umorzenie. Mogę się zgodzić z tymi argumentami, nie do końca znam ostateczny wyrok. Natomiast nie są to dla mnie mocne argumenty. Czy to jest zaniechanie, to już jest merytoryczne rozstrzygnięcie. Jeżeli dojdzie do merytorycznego rozstrzygnięcia w TK, to my nie mamy żadnych argumentów, żeby bronić tego przepisu jako Sejm.

Może przytoczę sprawę z TK sprzed dobrych kilku lat, która była dla nas wszystkich wielką nauczką i zaskoczeniem, kiedy był kwestionowany inny przepis. W całym postępowaniu chodziło dochodzenie należności podatkowej od spółki zagranicznej. Podstawą orzeczenia sądu był zupełnie inny przepis. Ta spółka wnosząc sprawę do TK, podała kilka przepisów. My jako Sejm odnieśliśmy się tylko do przepisów podstawowych, które były w petitum orzeczenia, które były najważniejsze, ale sąd ostatniej instancji w uzasadnieniu napisał nie tylko, że te zobowiązania były właściwe, że można było wpisać hipotekę, ale na podstawie art. 70 § 6, że należności zabezpieczone hipoteką się nie przedawniają. Nie było w petitum żadnego wyroku, ale znalazło się… Nie o to się sprawa sądowa toczyła, ale do TK wnieśli właśnie ten przepis.

Przygotowując wtedy stanowisko Sejmu, odnosiliśmy się do tych głównych przepisów, a w pozostałym zakresie proponowaliśmy umorzenie postępowania jako niedopuszczalne ze względów formalnych. TK orzekł inaczej. Główne postępowanie nie toczyło się w kwe-

stii tych przepisów, do których my się odnieśliśmy, tylko postępowanie w TK toczyło się dokładnie w kontekście art. 70 § 6, który w czasie postępowań nigdzie nie był używany.

Reprezentując Sejm, byłam związana stanowiskiem. Wnosiłam tylko, że w tym zakresie należy umorzyć. Merytorycznie nie odnosiłam się do tych przepisów oddzielnie, jak przedstawiała to strona. Na tyle skutecznie to przedstawiali, a nikt nie bronił konstytucyjności tego przepisu, że okazało się, że TK w tamtych sprawach orzekł o zgodności z konstytucją, ale ten ważny poboczny przepis, bardzo ważny we wszystkich postępowaniach o zabezpieczenie majątku i należności Skarbu Państwa, został uznany za niezgodny z konstytucją. Wiązało się to z milionowymi stratami dla Skarbu Państwa, ale nikt tego nie bronił, bo Sejm i wszyscy ograniczyli się do tego, że w tym przypadku TK nie może wydać orzeczenia, bo wydanie w tej sprawie jest niedopuszczalne.

Straciliśmy możliwość przedstawienia w swoim stanowisku argumentów na konstytucyjność tych przepisów. Dlatego nie kwestionuję, bo ktoś przeanalizował skargę, którą wniósł skarżący, jak również postępowanie sądowe, które się toczyło. Widać, że kwestia jest podnoszona, ale w części formalnej też jest odnoszenie się do meritum, ale nie ma takiej końcówki: w przypadku nieuwzględnienia naszego wniosku jako stanowiska Sejmu, że to należy umorzyć, to uważamy, że ten skarżony, ten konkretny przepis…

Moim zdaniem nie czyńmy zarzutów, że jeszcze czegoś nie zakwestionował. On chciał zakwestionować zgodność konkretnego przepisu Ordynacji podatkowej z konstytucją. Jak to zrobił słabo, to znaczy, że TK powinien powiedzieć: „Nie ma pan racji, ten przepis jest zgodny z konstytucją". I to orzeczenie TK już mamy kiedyś, w przyszłości.

W moim przekonaniu, jeżeli stanowisko Sejmu było wypracowane na umorzenie, to powinno być zastrzeżenie – dawniej często tak było – że w przypadku nieuwzględnienia te przepisy są zgodne z konstytucją. Jeżeli nie było dużego wnioskowania o ich niezgodność, krótkie… W moim przekonaniu powinno to wybrzmieć.

Skarżący nie zajmował się ustawą o podatku dochodowym, bo on nie kwestionował żadnego jej przepisu. Chciał zakwestionować tylko ten jeden. Jeżeli ten przepis znalazł się w orzeczeniu sądu, nawet jeżeli skarżący nie dbał o to, żeby podnosić to, co jest w § 1, a sądy zwróciły uwagę tylko na § 2, i *(niezrozumiałe)* z § 1 nie udowodnił, to wydaje mi się, że TK może zechcieć rozpatrzeć to merytorycznie, a wtedy my się pozbawiamy stanowiska.

Ta moja wypowiedź jest kończąca i tylko w tym zakresie wniosłam uwagi. Nie znam sprawy na tyle, żeby kwestionować, że to nie jest na umorzenie. Nie znam na tyle sprawy, żeby kwestionować niedopuszczalność. Jeżeli zostało to przeanalizowane i tak wniesione, to ja się z tym zgadzam, brakuje mi tylko dalszego ciągu.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Panie naczelniku, bardzo proszę.

Naczelnik wydziału w BAS Zbigniew Gromek:

W pełni zgadzam się z koncepcją pani przewodniczącej, że jeżeli jest u nas tylko wniosek na umorzenie i on nie zostanie zaakceptowany przez TK, to de facto ani TK nie ma naszego stanowiska, ani nie ma go poseł, gdyby doszło do rozprawy. Jeżeli będzie pytany, jakie jest stanowisko, to nie będzie wiedział co powiedzieć, bo Sejm go nie przedstawił. Ewentualnie może prezentować swoje własne stanowisko, tylko pytanie, czy to jest stanowisko Sejmu.

Procesowo w pełni się z panią poseł zgadzam, że to jest problem.

Aktualnie przyjmujemy kierunek, że w przypadku istnienia podstaw do umorzenia, a jeszcze w przypadku kiedy jest ich kilka, idziemy w kierunku umorzeniowym. Jeżeli prześledzilibyśmy statystykę spraw przed TK, to mniej więcej dwie trzecie jest na umorzenie, w przypadku skarg konstytujnych raptem jedna trzecia jest merytorycznie. Nie tyle, że jest domniemanie umorzenia, ale raczej w przypadku istnienia więcej niż jednej podstawy idziemy w tym kierunku.

Jeszcze raz powtórzę moją wcześniejszą myśl. Wydaje mi się, że jeżeli za często odwoływalibyśmy się do konstrukcji, kiedy jest umorzenie i alternatywnie w jakimś kierunku merytorycznym, to stwarzalibyśmy wrażenie, że Sejm nie ma własnego stanowiska.

To chyba nie do końca jest właściwe. W przypadku innych uczestników postępowania,czy to prokuratora czy rzecznika, nie ma nigdy alternatywnych – albo jest na umorzenie (zasadnicza większość), albo kierunek merytoryczny.

Ostatnie zdanie na temat zaniechania i pominięcia ustawodawczego. W tej kwestii pozwolę sobie nie zgodzić się z panią przewodniczącą. To jest element formalny. Jeżeli TK powie, że jest to zaniechanie, które nie podlega kognicji, to traktuje to jako przesłankę formalną. Brak jej spełnienia, czyli stwierdzenie na tym etapie – zaniechanie, nie pozwala przejść do kontroli merytorycznej. Jesteśmy dalej na etapie formalnym i nie możemy tego rozpatrzeć.

Przyjmujemy te uwagi. Tak, zgadzam się również, żeby w kierunku merytorycznym.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję, panie naczelniku. Rozumiem, że dyskusja polemiczna została wyczerpana.

Przechodzimy do głosowania.

Kto jest za pozytywnym zaopiniowaniem projektu stanowiska w sprawie SK 17/22? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu?

Proszę o publikację. Głosowało 11 członków Komisji. Za – 10, nikt nie był przeciw, wstrzymał się – 1. Projekt stanowiska został zaopiniowany pozytywnie.

Przechodzimy do ostatniej sprawy – SK 27/22. Projekt przedstawi pan mecenas Tomasz Esmund, bardzo proszę.

Ekspert ds. legislacji z Biura Analiz Sejmowych Tomasz Esmund:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. akt SK 27/22 dotyczy skargi konstytucyjnej osoby fizycznej. Od razu dodam, że autorem przestawianego projektu stanowiska jest pan prof. Marcin Spyra z Biura Analiz Sejmowych. Postaram się zreferować jego najważniejsze ustalenia.

Stan faktyczny skargi jest następujący: Skarżąca wniosła do sądu cywilnego powództwo o ustalenie jej prawa do lokalu zamiennego. Sąd I instancji ustalił, że skarżącej prawo to przysługuje, natomiast sąd II instancji uchylił wyrok sądu I instancji i oddalił powództwo skarżącej. Dla istoty sprawy kluczowe są ustalenia o charakterze proceduralnym.

Sąd odwoławczy wydał wyrok na posiedzeniu niejawnym i nie nastąpiło publiczne jego ogłoszenie. Skarżąca jako przedmiot kontroli wskazała art. 15zzs^1 pkt 2 tz. ustawy covidowej, czyli ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Zaskarżony przepis umożliwiał rozpoznawanie sprawy na posiedzeniu niejawnym bez przeprowadzania m.in. rozprawy apelacyjnej. Aby do tego doszło, spełnione musiały być określone przesłanki: sędzia przewodniczący musiał uznać rozpoznanie sprawy za konieczne, a przeprowadzenie wymaganych przez ustawę rozprawy lub posiedzenia jawnego mogłoby wywołać nadmierne zagrożenie dla zdrowia osób w nich uczestniczących i nie można było ich przeprowadzić na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku. Był to etap covidowy.

W ocenie skarżącej omawiany przepis narusza prawo do jawnego rozpatrzenia sprawy przez sąd oraz narusza wymóg jawności ogłaszania wyroków.

Projekt stanowiska Sejmu zawiera propozycję wniosku o umorzenie postępowania z kilku względów. Po pierwsze i najważniejsze, istnieją bardzo poważne wątpliwości, czy ten zaskarżony w skardze konstytucyjnej przepis z ustawy covidowej, art. 15zzs^1 pkt 2, faktycznie stanowił podstawę prawną rozpoznania przez sąd odwoławczy sprawy skarżącej na posiedzeniu niejawnym. Jest to o tyle istotne, że w trybie skargi konstytucyjnej istnieje jedynie możliwość zbadania takiego przepisu, który stanowił podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia o prawach, wolnościach lub obowiązkach skarżącej.

Jednak z dokumentacji dołączonej do skargi konstytucyjnej nie wynika, aby zaskarżony przepis z ustawy covidowej wskazywany był w orzeczeniu jako podstawa prawna orzeczenia wydanego przez sąd odwoławczy. To jeszcze o niczym nie świadczy, to nie musi o niczym świadczyć. Jednak stanowisko Sejmu zawiera wywody wykazujące, że rzeczywistą podstawą prawną był nie ten zaskarżony w skardze przepis ustawy covidowej, lecz art. 374 k.p.c., a więc przepis przewidujący możliwość rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym na zasadach ogólnych.

Zgodnie z tym przepisem sąd II instancji może rozpoznać sprawę na posiedzeniu niejawnym, jeżeli przeprowadzenie rozprawy nie jest konieczne. Rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym jest niedopuszczalne, jeżeli strona w apelacji lub odpowiedzi na apelację złożyła wniosek o przeprowadzenie rozprawy. Na gruncie art. 374 k.p.c., niezaskarżonego w tym postępowaniu, decyzja co do tego, czy sprawa nadaje się do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym, należy do sądu odwoławczego działającego w osobie przewodniczącego, sędziego sprawozdawcy. Na gruncie art. 374 k.p.c., zgodnie z brzmieniem obowiązującym od 7 listopada 2019 r., rozpoznanie apelacji na posiedzeniu niejawnym stało się wręcz regułą. To jest dominujące stanowisko orzecznictwa i doktryny, co wynika z tego projektu stanowiska.

Gdyby jednak rozpoznanie sprawy na posiedzeniu jawnym nastąpiło w trybie ustawy covidowej, tak jak twierdzi skarżąca, to wówczas, zgodnie z procedurą przewidzianą w tym przepisie, strony musiałyby zostać powiadomione o skierowaniu ich sprawy na posiedzenie niejawne. Ten przepis ustawy covidowej zawierał specjalną procedurę. Wówczas skarżącej przysługiwałoby prawo złożenia sprzeciwu wobec tego zarządzenia w terminie 7 dni od jego doręczenia. W skardze konstytucyjnej, która ma dwie strony, oraz w dołączonych do niej dokumentach brak jest informacji o złożeniu takiego sprzeciwu lub też o niezgodnym z obowiązującymi przepisami niedoręczeniu zarządzenia wydanego na podstawie zaskarżonego przepisu.

W sytuacji ewentualnego niedoręczenia stronie zawiadomienia o skierowaniu sprawy na posiedzenie niejawne należałoby uznać, że strona została pozbawiona w ogóle możliwości działania w postępowaniu. Wówczas strona mogłaby się bronić wniesieniem skargi o wznowienie postępowania. Chodzi o przesłankę pozbawienia strony możliwości działania, jeżeli ta okoliczność miałaby wpływ na treść orzeczenia sądu.

Mając na uwadze powyższą argumentację, należy przyjąć, że skarżąca nie spełniła podstawowego wymogu uprawdopodobnienia, że źródłem naruszenia jej praw jest zaskarżony przepis ustawy covidowej. Istnieje prawdopodobieństwo graniczące z pewnością, że sprawa została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 374 k.p.c., a więc na zasadach ogólnych, które istniały już znacznie wcześniej.

Po drugie, skarżąca nie wykazała naruszenia konstytucyjnego prawa do sądu, ponieważ nie wykazała, że skorzystała ze wszystkich przysługujących jej, na przykład na podstawie kwestionowanego przepisu, środków umożliwiających rozpoznanie złożonej apelacji na jawnej rozprawie. Tych możliwości było kilka. Są one wymieniane w projekcie stanowiska Sejmu. Mogłoby to być na przykład wniesienie sprzeciwu w terminie 7 dni, mógłby to być wniosek o przeprowadzenie rozprawy lub sprzeciw wobec zarządzenia o skierowaniu rozpoznania apelacji na posiedzenie niejawne, a także późniejszy, niewiążący już sądu, umotywowany wniosek o zarządzenie rozprawy.

Tym samym należy przyjąć, że skarżąca nie skorzystała z przysługujących jej środków prawnych, co znaczy, że w istocie dobrowolnie zrezygnowała z możliwości uczestniczenia w postępowaniu apelacyjnym. Nie tyle została pozbawiona prawa do jawnego rozpatrzenia sprawy przez sąd, co swoimi zaniechaniami na różnych etapach postępowania doprowadziła do tego, że w istocie sama pozbawiła się tego prawa.

Po trzecie, ewentualne stwierdzenie niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu nie wywarłoby wpływu na pozycję prawną skarżącej. W niniejszej sprawie skarżąca powinna była wykazać, że wyrok w jej sprawie nie zapadłby na posiedzeniu niejawnym, gdyby nie obowiązywał uznany przez nią jako przedmiot zaskarżenia przepis ustawy covidowej. Tymczasem skarżąca w sposób ogólny wyraża przekonanie, że zastosowanie kwestionowanego przepisu było warunkiem koniecznym wydania wyroku na posiedzeniu niejawnym.

Jak już powiedziałem, jest to przekonanie błędne, ponieważ skarżąca, żeby udowodnić związek między zastosowaniem zaskarżonego przez nią przepisu a naruszeniem jej praw, powinna też przedstawić argumenty uzasadniające stwierdzenie, że w jej sprawie zachodziły przesłanki wydania wyroku na posiedzeniu niejawnym na zasadach ogólnych.

Podsumowując, projekt stanowiska Sejmu w sprawie SK 27/22 zawiera wniosek o umorzenie postępowania w całości ze względu na omówione wady formalne skargi konstytucyjnej skutkujące niedopuszczalnością wydania przez TK wyroku.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo.

Otwieram dyskusję. Jeżeli nie ma uwag i pytań, to przystępujemy do głosowania.

Kto jest za pozytywnym zaopiniowaniem projektu stanowiska w sprawie SK 27/22? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu?

Głosowało 11 posłów. Wszyscy głosowali za. Projekt stanowiska został zaopiniowany pozytywnie.

Na tym wyczerpaliśmy punkt pierwszy porządku posiedzenia.

Jeszcze punkt drugi, czyli rozpatrzenie projektu sprawozdania Komisji z działalności w IX kadencji Sejmu, która zbliża się do końca.

Sprawozdanie zostało umieszczone na iPadach. Jest do niego wgląd i członkom Komisji nie muszę go referować. Zawiera ono zestawienie spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym, które były przedmiotem opiniowania projektów stanowisk Sejmu. Zostały także wymienione projekty ustaw, które były przedmiotem prac naszej Komisji. Nad tym dokumentem nie głosujemy. Stwierdzam, że został on przyjęty jako informacja.

Na tym wyczerpaliśmy porządek dzisiejszego posiedzenia. Zamykam posiedzenie Komisji Ustawodawczej.